

# **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do território Portal da Amazônia – Mato Grosso<sup>1</sup>**

**Ivaldo de Sousa Moreira**

Doutorando em Géographie de l'Environnement – GEODE

Université de Toulouse II -Le Mirail

E-mail: [moreiraival@gmail.com](mailto:moreiraival@gmail.com)

**Eric Sabourin**

CIRAD - France

[sabourin@cirad.fr](mailto:sabourin@cirad.fr)

## **Resumo**

O estudo se inscreve no contexto de uma pesquisa de doutorado sobre dinâmicas da ação pública territorializada, desenvolvida no norte do Estado de Mato Grosso, mais precisamente no Território Portal da Amazônia. Duas experiências estão atualmente em curso: uma primeira estratégia concerne a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), implementada via Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável Rural (PDTRS) e a segunda diz respeito ao Programa dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental, implementado pelo governo do Estado de Mato Grosso. Ambas as iniciativas são baseadas na criação de novas identidades intermunicipais, dotadas de um conselho e sobre a elaboração coletiva de projetos de caráter territorial. O princípio de desenvolvimento econômico é assegurado pelo financiamento de infra-estruturas produtivas coletivas. No entanto, o princípio ecológico ou de gestão e preservação dos recursos naturais é secundarizado nas ações estratégicas desses programas, apesar do discurso à valorização da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais. A dimensão do território, as exigências de projetos intermunicipais, o financiamento exclusivo de equipamentos coletivos e o modo de governança, privilegiam a entrada econômica segundo uma lógica de cadeias produtivas que limita fortemente ações de caráter ambiental. O objetivo do estudo é examinar como e em que esses dois instrumentos de desenvolvimento territorializado contribuem efetivamente à construção de uma dinâmica de desenvolvimento rural sustentável e de natureza territorial para a agricultura da região e por meio de que interações entre as diferentes categorias de atores implicados.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento territorial sustentável, ação pública, governança, gestão social

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010.”

## **ABSTRAT**

**Abstract:** The study is in the context of a PhD research about the dynamics of the territorialized public action in the north of Mato Grosso, at the Portal da Amazônia territory. Two experiences are currently been developed: the first strategy is the initiative of the Agrarian Development Ministry (MDA), implemented through Sustainable Rural Territorial Development Program (PTDRS) and the second is about the Inter-municipality Committee of socio-environmental and Economic development implemented by the State of Mato Grosso. Both initiatives are based on the development of new inter-municipalities identities, with a council each and about the collective elaboration of territorial projects. The economic development principle is assured by the funding of collective productive infrastructures. However, to the ecological or natural resources management principle is given secondary importance, although there is speech about the valuation of multi-functionality of agriculture and of the rural areas. The geographic dimension of the territory, the demands of intermunicipalities projects, the exclusive funding of collective equipments and the governance scenario privileges the economic entrance of productive chain that limitates strongly the environmental focused actions. The objective of the study is to evaluate how and in with ways these two tools of territorialized development contribute to the construction of a dynamic of rural sustainable development and territorial to the local agricultures and how are the interactions between the different actors.

**Key words:** Rural Sustainable development, public action, governance, social management

## 1. Introdução e contexto

A partir de 2003, o governo brasileiro, via Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, estabeleceu como princípio estratégico de desenvolvimento rural, a gestão pública territorial. Esta nova configuração de gestão associa medidas de descentralização ou de desconcentração do Estado e a criação de coletivos regionais. Trata-se de uma abordagem centrada no território, privilegiando a implementação de mecanismos em nível mais descentralizado, a fim de motivar os municípios e os atores a criarem condições de parcerias locais, priorizando os espaços rurais de grande “demanda social”<sup>2</sup>. No contexto deste novo cenário, tornam-se relevantes questões relacionadas às interações entre os atores sociais, individuais e coletivos, públicos e privados. Neste sentido, Abramovay (2006) observa que, “a abordagem territorial destaca a relação direta e localizada dos atores sociais como a base para um conjunto de transformações políticas, culturais e econômicas que podem resultar de uma mobilização real, tanto na forma na qual os indivíduos e os grupos utilizam os recursos, como na forma na qual eles disponibilizam criando novas oportunidades de interação”.

Esta abordagem marca a emergência de uma nova lógica de ordenamento territorial. Visa, por conseguinte, a promoção de planejamento e a aplicação de novos mecanismos de participação dos atores locais no processo de desenvolvimento dos territórios rurais. Os objetivos desta política de desenvolvimento centram-se, assim, na redução da pobreza, combate à exclusão social e redução das desigualdades sociais e regionais. Neste ponto de vista, como observa Teisserenc (2006), esta concepção de desenvolvimento territorial é interpretada como desenvolvimento sustentável, que conjuga, por vezes, exigências do desenvolvimento econômico e ambiental e aquelas relacionadas ao desenvolvimento social e solidário, incluindo novos requisitos em matéria de democracia local. Estas exigências são propagadas pelas novas instâncias “cuja intervenção que, dependendo do contexto, têm por efeito orientar as políticas nacionais e regionais” (Teisserenc, 2006).

É diante deste quadro que a abordagem territorial aparece no âmbito das estratégias de gestão pública no Brasil. Questiona os instrumentos tradicionais da intervenção pública (setorial, fragmentadas, etc.). Visa arquitetar novos mecanismos de regulação entre o Estado e a sociedade, buscando o reconhecimento e a valorização dos atores sociais.

---

<sup>2</sup> Demanda social representa a incidência de população rural caracterizada como agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, pescadores e extrativistas artesanais, famílias assentadas pela reforma agrária ou grupos de trabalhadores rurais que postulam acesso à terra, mobilizados ou não (MDA/SDT, 2005).

Neste sentido, ressalta Shneider (2004), “o território emerge como nova unidade de referência para a ação do Estado e a regulação das políticas públicas”. Trata-se, de uma “tentativa de resposta do Estado às fortes críticas que vinha sendo submetido, tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, seu alto custo para sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência, etc.” (Shneider, 2004).

Diante deste contexto, podemos questionar se há uma tendência à “ruptura” com as políticas de natureza setorial e fragmentada, de uma parte, e se há uma passagem de um modo de governança centralizado e vertical a um modo de regulação que coloca em interação os atores sociais e o Estado. Pois, trata-se de um procedimento de gestão pública fundado em estratégias que visam facilitar a integração das políticas públicas a uma escala territorial. Este modo de gestão propõe-se, sobretudo, adotar uma estratégia de ação que estimula o desenvolvimento harmonioso de regiões, onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária e a reorientação agrária, colaborando à dinamização econômica, ao reforço da capacidade dos atores e ao controle social.

## **2. Problemática e objetivo**

A problemática deste estudo faz referência, por um lado, à intervenção do Estado no domínio da política de ordenamento do território rural e à sua relação com os desafios dos atores sociais na região norte do Estado do Mato Grosso, particularmente no território Portal da Amazônia (Figura 1). Por outro lado, às interações dos diferentes atores locais no processo de construção da gestão territorial. A formulação desta problemática sugere a análise da diversidade das estratégias locais, as práticas, os interesses e os conflitos dos atores que compõem o território. O estudo centra-se no interesse em analisar e compreender a tendência e o caráter desta nova prática política, prática fundada nos princípios de desenvolvimento territorial e participativos. Esta abordagem é apresentada como sendo um modelo de governança compartilhada, de co-responsabilidade ou de concertação.

Apreendemos a aplicação destas novas estratégias da ação pública, analisando dois instrumentos de ação territorializada na região do norte do Estado de Mato Grosso, Território Portal da Amazônia: Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003 e os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental do governo

do Estado de Mato Grosso. O Conjunto do Território Portal da Amazônia, objeto de apoio do PDSTR - 16 municípios -, foi dividido pelo governo do Estado de Mato Grosso em dois Consórcios Intermunicipais, um com sete e outro com nove municípios.

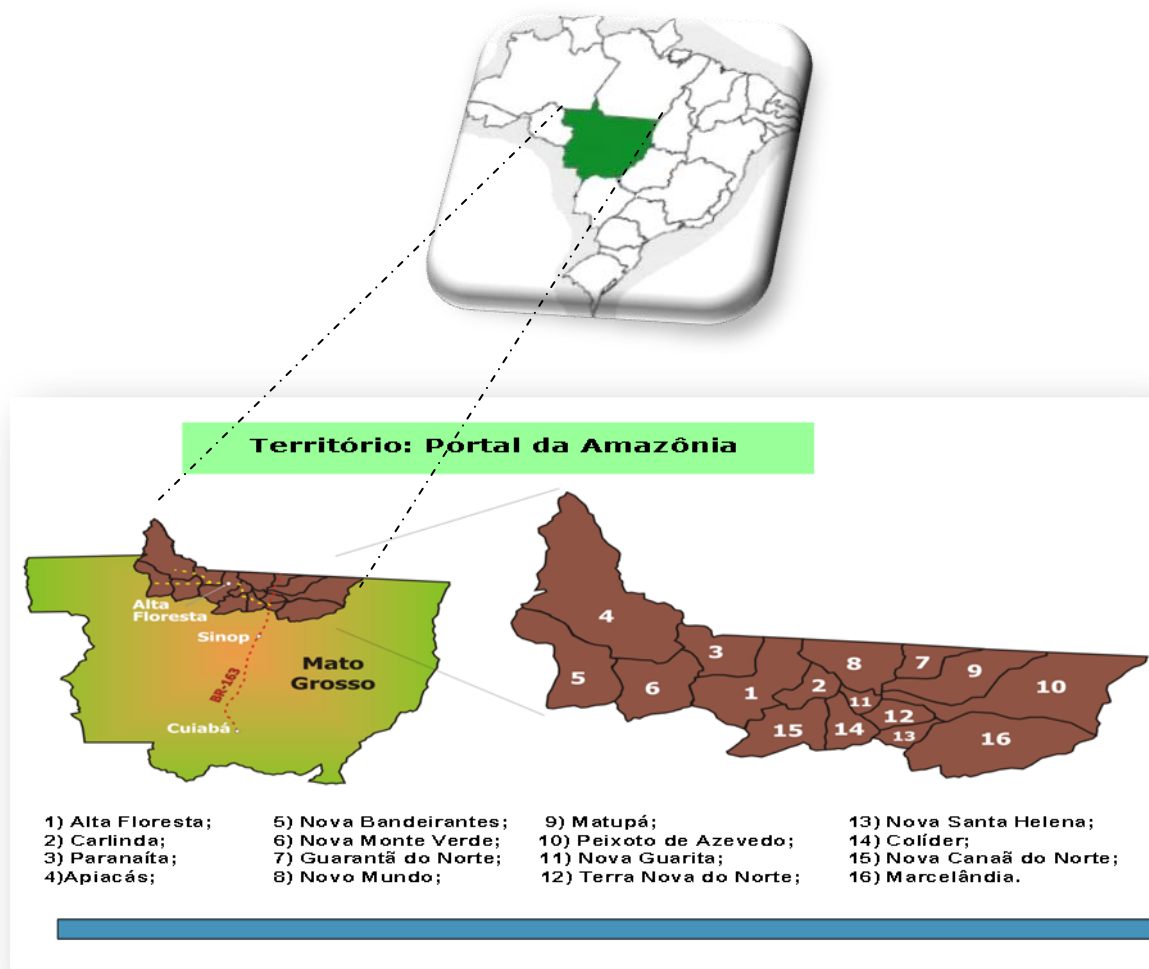


Figura 1. Localização e composição do Território Portal da Amazônia. Fonte: Instituto Centro de Vida, 2008.

Esses dois instrumentos, concorrentes, pertencem a categorias bem diferentes, mais que se encontram associados, no centro do Território Portal da Amazônia, por: i) avaliação participativa dos recursos locais e regionais: abordagem territorial - mais global - com Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTRS) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA-SDT) e; ii) abordagem setorial produtivista baseado nas cadeias produtivas, no caso do Programa MT Regional.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005), o PDSTR apoia-se sobre uma concepção de gestão

social, pela qual a participação, o protagonismo e a autonomia dos atores locais e instituições são fundamentais. A abordagem territorial é apresentada como “uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção, e tem na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas” (MDA/SDT, 2004).

O MDA (2005) propõe um conjunto de instrumentos metodológicos fundados em princípios da participação, da concertação, etc., “que permite aos atores locais dar o seu parecer sobre os projetos que lhes dizem respeito”. A estratégia de apoio para a implementação do PDSTR “constitui, portanto, uma ferramenta para promover o desenvolvimento regional e deve contribuir para o fortalecimento da autonomia e integração dos territórios rurais”.

Assim, com a política de desenvolvimento territorial, o governo federal “tem três desafios: melhorar a integração das políticas setoriais, garantir que o meio ambiente não seja mais exclusividade de só um ministério, mas uma preocupação de todas as políticas setoriais e concretizar uma verdadeira política de planejamento regional e territorial” (Saragoussi, 2005 *apud* Pasquis, 2007).

O governo do Estado de Mato Grosso fez a opção pela política dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental<sup>3</sup> como instrumento de ação territorializada do desenvolvimento rural. Este dispositivo faz parte do Programa MT Regional, criado em junho de 2006 e regulamentado pela Lei n.º 8.697 de 02 de agosto de 2007. Estruturado como instrumento de política pública, visa “promover o desenvolvimento sustentável da economia rural em todas as regiões do Estado, através do processo de descentralização e da execução de ações, de forma integrada entre municípios, Estado de Mato Grosso, União e parceiros (MT Regional, 2007).

O Programa dos Consórcios Intermunicipais foi concebido com o objetivo de contribuir para a redução das disparidades regionais, melhorar o planejamento e integração das ações do governo do Estado de Mato Grosso, cabendo às diversas Secretarias a responsabilidade de execução e operacionalização e integração das ações e projetos. Os Consórcios reúnem vários municípios de uma mesma região para realização de ações conjuntas. O espaço das decisões é estruturado na forma de um Conselho, constituído

---

<sup>3</sup> Até o momento de nossa pesquisa, existem 15 Consórcios Intermunicipais no Estado de Mato Grosso, que incluem 141 municípios.

pelos prefeitos que compõe o Consórcio. Tem por objetivos: 1) Estimular as lideranças regionais a discutirem as ações de seus interesses; 2) Identificar as Cadeias Produtivas: rurais e urbanas; 3) Desenvolver programas e projetos de interesses da região; 4) Desenvolver ações conjuntas de interesse regionais nas diversas áreas de interesse; 5) Estabelecer convênio com Estados, União e ONGs (MT Regional, 2007).

Em se tratando de instâncias de tomadas de decisões, os programas acima mencionados configuram-se de forma bastante distinta. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SDT, 2005), o desenvolvimento territorial esta fundado no engajamento de todos os segmentos da sociedade civil organizada. A estratégia federal abre perspectiva para uma gestão fundada na concertação e na negociação entre os atores públicos e privados. No caso da intervenção estadual - Consórcios Intermunicipais -, o processo das tomada de decisões se configura de forma diferenciada, ou seja, não há espaços no que compete à participação da sociedade civil. Cabe, portanto, aos representantes dos poderes públicos, no caso os prefeitos, decidirem sobre as estratégias e ações a serem implementadas em cada Consórcio.

Quanto às estratégias da política, o MDA prevê instâncias ou espaços de concertação mais visíveis. No caso do Território Portal da Amazônia, esta instância é chamada de Comissão Executiva de Ações da Agricultura Familiar (CEAAF) (Figura 2). Trata-se de um espaço consultivo e de participação popular, intermediário entre os planejadores da administração pública e atores locais. Esta comissão é composta por representantes dos diversos grupos sociais, com função de acompanhar, apoiar, analisar, avaliar e formular recomendações sobre os projetos prioritários para o desenvolvimento do território. O CEAAF é responsável pela elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável Rural. O objetivo é constituir um conselho de desenvolvimento territorial paritário que possa reunir representantes dos poderes públicos - prefeituras, Estado, agências federais - e os atores sociais - organizações da sociedade civil.

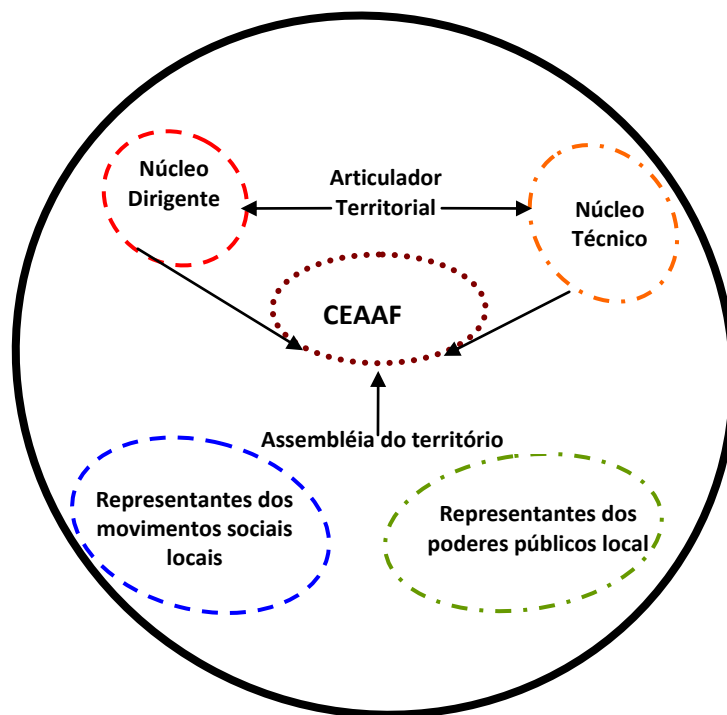


Figura 2. Espaço de concertação – Comissão Executiva de Ações da Agricultura Familiar.

Contrariamente à política de gestão territorial proposta pelo MDA/SDT, os espaços de diálogo e cooperação, abertos aos representantes da sociedade civil, não existem no caso dos Consórcios Intermunicipais.

Pautado nas considerações apresentadas acima, o objetivo deste estudo é analisar e compreender como e em que esses dois instrumentos de desenvolvimento territorializado contribuem efetivamente à construção de uma dinâmica de desenvolvimento rural sustentável de natureza territorial para a agricultura e por meio das interações entre as diferentes categorias de atores. Para tanto, buscaremos focar a lógica do território enquanto “construção social” por intermédio da diversidade dos interesses (políticos, sociais, econômicos), das modalidades de negociação e dos conflitos entre as diferentes categorias de atores sociais. Nesta perspectiva, propomos um diálogo entre a sociologia e a geografia, tendo como campo de observação a região Norte do estado do Mato Grosso (frente pioneira amazônica). Vale ressaltar que no norte do Estado de Mato Grosso, analisar o território e suas novas dinâmicas de desenvolvimento rural nos remete a questionar a importância dessa abordagem na perspectiva de construção da política de desenvolvimento voltada ao contexto de fronteira amazônica.

O questionamento inscreve-se neste contexto específico da política pública de ordenamento territorial. Questionamos a relação entre a visão global, desenvolvimento



sustentável, projetos formulados, a gestão proposta e a dimensão territorial: abordagem global e intersetorial. Assim, as principais indagações postas são as seguintes: a) Qual a relação, a interação e a tensão entre os processos e a dinâmica do planejamento na construção, desenvolvimento sustentável e participação, três categorias diferenciadas, mas que estão associadas aos instrumentos de política pública de desenvolvimento rural? b) Em que medida, os instrumentos de política pública territorializada aplicado via projetos locais ou projetos intermunicipais, contribuem para a emergência e/ou construção de um projeto mais global ou vários projetos territoriais concorrentes ou paralelos?

Essa problemática nos leva a formular quatro hipóteses:

1. O caráter paralelo e concorrente das ações do Estado de Mato Grosso e do governo federal tende a produzir um ambiente de incertezas e de estratégias antagônicas, que se traduzem em planos e projetos distintos, desconectados e que não respondem aos objetivos de uma gestão integrada dos territórios. Estas duas dinâmicas, especialmente diferenciadas e opostas, não favorecem a interação e a autonomia dos atores locais e, por conseguinte, a emergência de inovações.
2. Privilegiando a construção de projetos de ordem técnica, em oposição aos projetos de concepção social e ambiental, a eficácia da ação pública territorial em matéria de desenvolvimento sustentável, permanece frágil ou levada a reproduzir a política setorial e produtivista tradicional.
3. Numa região de frágil coesão social, como é o caso do território Portal da Amazônia, a participação dos atores sociais nos espaços de diálogos e de concertação tem lugar de forma passiva, sem real dinâmica de interação e de co-responsabilidade.
4. Os avanços conquistados pelos agricultores familiares, em termos de fortalecimento das suas capacidades - informações, qualificação, poder de negociação e de decisão, etc. -, não são estendidos e compartilhados em nível territorial. A estratégia de defesa de projetos tende a reforçar grupos já estruturados em vez reequilibrar as oportunidades de acesso aos recursos.

Estas hipóteses pressupõem uma dinâmica que reproduz, em regra geral, as práticas e as incoerências das políticas públicas de caráter setorial.

### **3. Metodologia**

Nesta perspectiva, apoiamo-nos em Abramovay (2004), Becke (1993), Di Méo (2001), Raffestin, (1980, 1986), Sabourin (2002), Santos (1996, 2002) para analisar e compreender este contexto numa lógica de “construção social”.

A abordagem disciplinar e metodológica associa as contribuições da geografia social, da sociologia das organizações e da ciência política, mobilizando, em particular, os conceitos de “gestão social” (MDA/SDT, 2005), de “governança” (Di Méo e Buleo, 2005; Stoker, 1998; Gilly e Pecqueur, 1995) e de “território” (Di Méo, 1998; Sabourin e Teixeira, 2002).

#### **O território: um espaço produto da construção social**

Enquanto “construção social”, o território se configura como produto das manifestações das interações dos atores e de suas práticas, mais também de estratégias de elaboração de vantagens concorrenciais que se apóiam na cultura, na história, na mobilização das experiências e conhecimentos. O território lembra Abramovay (1998), “representa uma trama de relações estabelecidas, de raízes históricas, de configurações políticas e de identidades que assumem um papel ainda pouco conhecido em matéria de desenvolvimento econômico”.

Nesta perspectiva, o território pode ser interpretado como resultado de um processo de “uma apropriação por vez econômica, ideológica e política do espaço por grupos que se dão uma representação particular deles mesmos, de sua história” (Di Méo, 1998). Para Di Méo (1998), o conceito de território reúne noções de vida, de espaço social e de espaço vivido. O autor observa que o território remete à importância da construção de um pertencimento, de uma identidade coletiva como uma experiência concreta do espaço social. Neste sentido, podemos dizer que o “território não é um simples suporte físico de atividades econômicas ou um quadro de localização de agentes, é um espaço construído historicamente e socialmente, onde a eficiência das atividades econômicas é fortemente condicionada por ligações de proximidade e pelo fato de pertencer a este espaço” (Sabourin e Teixeira, 2002). É com esta concepção que falamos de “construção do território” a partir de estratégias de conhecimento ou informações comuns, através da prática ou da experiência coletiva (Sabourin e Teixeira, 2002). A ideia central da abordagem territorial do desenvolvimento insiste os autores, “é a preocupação pela integração e pela coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, por oposição às abordagens setoriais ou corporativas que opõem o urbano e o rural ou mesmo o

agrícola ao industrial - a universidade ao ensino básico, a pesquisa ao desenvolvimento, etc.

### **Gestão social: fortalecimento do controle social**

A política de desenvolvimento territorial da MDA/SDT estabelece como um de seus princípios estratégicos, a gestão social – abordagem participativa -, configurando-se como princípio balizador da estratégia de planificação e implementação de novos instrumentos de política pública direcionada à promoção do desenvolvimento. A gestão social é entendida como um “processo de gerir assuntos públicos por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território” (MDA/SDT 2005). Tem por objetivo, estabelecer mecanismos que possam trazer a sociedade civil para dentro da esfera pública, visando interagir com os poderes públicos estabelecidos.

A ideia central presente na gestão social é que, “através dos processos com ela desencadeados, seja possível articular as redes sociais destes espaços, isto é, o conjunto de relações de que os agentes individuais e coletivos dispõem e que podem ser mobilizados numa determinada direção e colocá-los a serviço da dinamização da economia dos territórios e da melhoria dos indicadores sociais” (MDA/SDT, 2005).

Nessa visão formalizada, o ciclo de gestão contempla “a descentralização e a mobilização dos atores locais; avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação; passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos; passa ainda pela articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a esse plano; e alcança, finalmente, os momentos de monitoramento e avaliação, os quais, por sua vez, sempre irão ensejar a atualização daquela visão de futuro, os diagnósticos sobre seus entraves, e assim sucessivamente (MDA/SDT, 2005) (Figura 3).

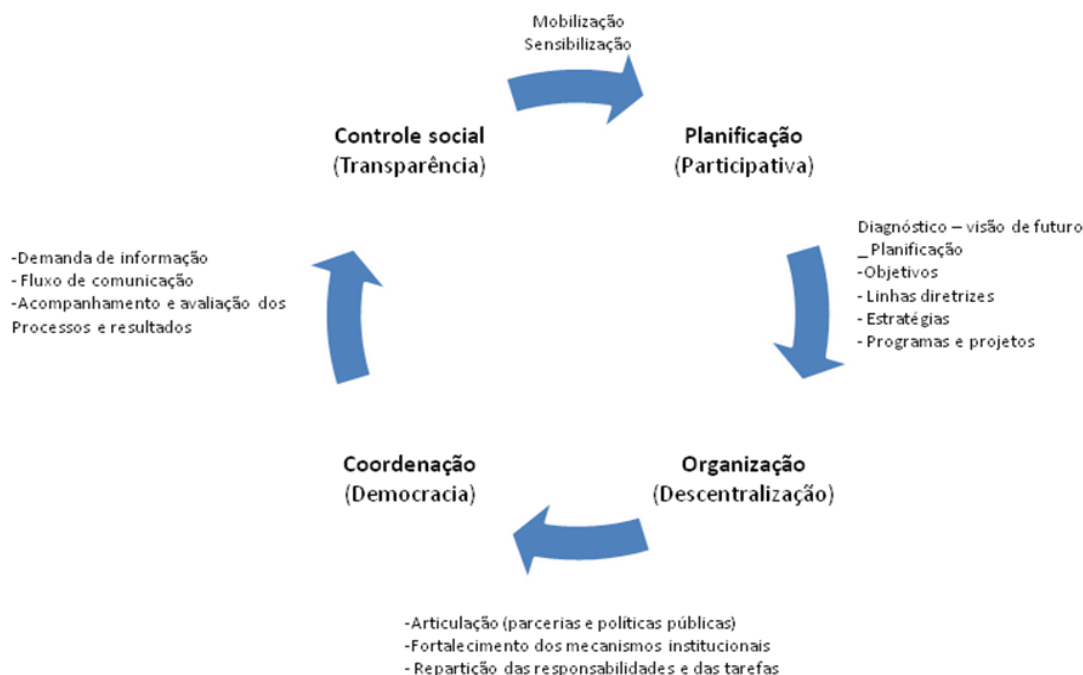


Figura 3. Ciclo da gestão social.

Por fim, a gestão social condiz com o *empoderamento*<sup>4</sup> da sociedade, com a formulação de compromissos entre o público e o privado, garantindo a participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte participação, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede (MDA/SDT, 2005). *Empoderar* pressupõe a “capacidade de as pessoas ganharem controle sobre as próprias vidas, de fazer as coisas com capacidade, de decidir com liberdade, de influenciar nas tomadas de decisões” (Jara, 1998).

### Governança territorial: construindo novo campo de ação pública

A ideia de governança remete à noção de parcerias multi-atores, de territórios múltiplos – do local ao global – e do multisetorial – do social ao econômico, passando pelo ecológico. Ela é fundada em novas formas de regulação visando, antes, a concertação, a negociação, a coordenação e a avaliação, do que o exercício do poder (Di Meo e Buleo, 2005). Em geral, noção de governança, na acepção de Di Méo e Bulleón (2005), pode ser empregada como "conjunto de processos e de instituições que intervêm na gestão política de uma sociedade". A ideia subjacente à noção de governança retém que as orientações

<sup>4</sup> Representa o processo de tomada de consciência de uma pessoa, de sua cidadania, dos seus direitos e deveres, seu papel na construção da sua própria vida e da comunidade. Empoderamento significa passar a ser protagonista, ter consciência do seu papel, ter voz ativa, ser sujeito da história (Zapata, 2007).

e decisões políticas não incumbem exclusivamente aos detentores do poder legal num território dado (Figura 4).

Em Stoker (1998), a governança pode ser definida como um "conjunto complexo de atores e instituições que não pertencem à esfera de governo, o que reflete a interdependência entre os órgãos governamentais e instituições envolvidas na ação coletiva". Além disso, a governança territorial é uma estrutura composta por diferentes atores e instituições que permite apreciar as regras e rotinas do espaço de tomada de decisão no contexto do território. A governança constitui um dispositivo de política pública essencial no processo de desenvolvimento territorial rural, mas impõe de maneira incontornável a motivação, a mobilização e a participação, cria também novas relações de hierarquia entre os diferentes atores que compõem o territorial.

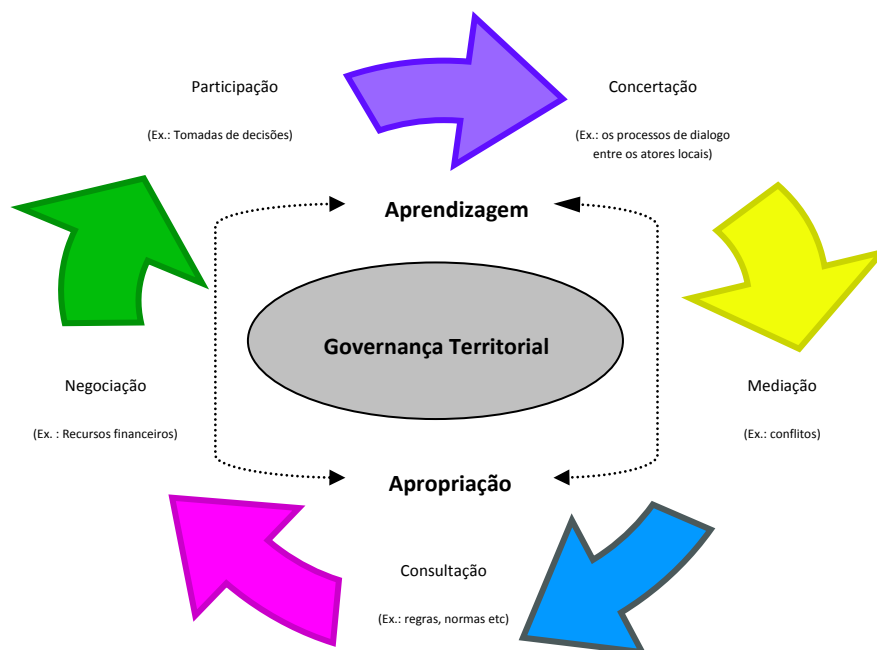


Figura 4. Governança na perspectiva territorial

A partir desta problemática o estudo aplica-se, mais especificamente, a dois tipos de dispositivos: os espaços de negociação ou projetos territoriais elaborados no quadro da concertação. A metodologia do estudo recorre a uma abordagem qualitativa, baseada em entrevistas semi-estruturadas. A revisão bibliográfica é complementada pela aplicação de entrevistas aos atores implicados: coordenadores de instituições, conselheiros, agentes de desenvolvimento, técnicos do Estado, ONGS, beneficiários das políticas públicas.

A metodologia segue quatro etapas:

1. Descrição do contexto: história agrária seguida de diagnóstico agrário das políticas públicas de desenvolvimento rural e suas interações com as dinâmicas locais;
2. Descrição dos instrumentos de políticas públicas territorializadas de desenvolvimento rural (PDSTR e MT Regional) e características das estratégias dos atores ou grupos sociais implicados;
3. Análise da qualidade “territorial” dos projetos específicos elaborados e suas contribuições à construção de um projeto territorial;
4. Análise dos avanços e limites do processo de territorialização: contribuição a um projeto territorial global, visão dos atores relacionados a esse projeto ou projetos específicos.

#### **4. Primeiros resultados e discussão**

Após apresentação do contexto e dos dois instrumentos descritos, apresentamos a seguir os resultados preliminares da pesquisa, em matéria de caracterização dos mecanismos de governança, estratégia dos atores e dos primeiros projetos implementados.

##### **Espaços de governança e dinâmicas de participação**

A Comissão Executiva das Ações da Agricultura Familiar (CEAAF), enquanto espaço de concertação, deverá enfrentar os novos desafios e consolidar-se, em particular em termos de relações com o governo do Estado e municípios. Isto porque, este instrumento territorial ainda está em processo de construção e tem necessidades de consolidar os processos de aprendizagens, baseada na experimentação e na produção de conhecimentos, para verificar a eficácia e a pertinência das propostas de projetos colocadas em discussão. Esta dinâmica já iniciou e contribui para garantir ao CEAAF uma legitimidade junto aos diferentes segmentos da sociedade.

Os discursos dos atores locais reafirmam a ideia que este tipo de espaço é importante para obter informações e formar alianças. No entanto, estas são ainda bastante frágeis para influenciar na definição das políticas públicas, particularmente no que se refere ao caso dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso.

No conjunto dos documentos analisados, pertencentes aos dois instrumentos em questão, o conceito de participação está no centro dos mecanismos estratégicos da política de desenvolvimento territorial rural. Esta supõe que os atores sociais podem participar nas tomadas de decisões relativas aos novos procedimentos de gestão de políticas públicas e de governança dos projetos. No entanto, na esfera do CEAAF, alguns segmentos isolados

terminam por se apropriar dos projetos e de seus benefícios. Este fato tem forte relação com a ausência de formalização de princípios e de regras de participação e de representação nas instâncias de concertação.

O engajamento e a participação dos diferentes atores no processo de construção do CEAAF são bastante visíveis. Contudo, trata-se de uma fase relativamente precoce e, às vezes, contraditória. A participação nas instâncias de concertação se dá, geralmente, de forma passiva, apenas assistindo às reuniões. A participação limita-se, portanto, simplesmente em receber informações sobre os recursos disponíveis, prazos para elaboração dos projetos, etc.

Apesar dos esforços de articulação e de integração, a interação entre os atores sociais da agricultura familiar e os poderes públicos é frágil, inclusive entre os movimentos sociais ligados à via Campesina (Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento das Mulheres Campesinas, Comissão Pastoral da Terra, etc) e ao movimento sindical dos trabalhadores rurais, dando origem a um baixo nível de coesão social. Trata-se de fragilidade relacionadas ao processo de elaboração e gestão dos projetos territoriais e de recursos disponíveis no território.

Esta relativa desconexão entre os atores, torna as ações setorizadas, fragmentadas e pulverizadas. Os movimentos sociais implementam estratégias e projetos para fazer-se reconhecer, reforçar sua base social e política. Os atores ligados aos poderes públicos tentam frequentemente manter o controle e reproduzir a estrutura política.

A percepção dos atores implicados na construção da gestão territorial é diferenciada. A percepção dos movimentos sociais é mais territorial, ou seja, mais global, porque eles foram obrigados a organizar-se a esta escala. Entre os atores ligados ao poder público predomina a visão setorial e fragmentada, que entra em conflito com a eficácia da gestão territorial. As margens da interação dos agricultores familiares e da reforma agrária são frequentemente reduzidas, eles não ainda apresentam limites quanto à pressão social para se fazer reconhecer e defender seus interesses no espaço do CEAAF.

### **O papel dos articuladores territoriais**

No contexto da dinâmica territorial, a mediação é apresentada como um mecanismo fundamental para regulamentar os conflitos nas instâncias de concertação. A gestão territorial recorre à mediação como meio para facilitar os processos de tomadas de decisões, colocando em cheque as práticas tradicionais de definição e implementação das políticas públicas.

Contudo, os agentes que deveriam assegurar o papel de coordenador e animador dos debates territoriais não demonstram coerência com os princípios da abordagem territorial e participativa. Não sendo funcionários ou contratados do MDA, mas financiados pelo MDA via fundações ou ONGs, defendem claramente os seus interesses e os da sua instituição.

Em vários momentos, os técnicos ou conselheiros técnicos apresentam propostas e participam na votação como se fossem membros legítimos do CEAAF, contrariando os princípios que regem as regras do MDA. Há uma clara necessidade de desenvolver princípios (regras), instrumentos e capacitar estes animadores, para que possam adotar uma postura de facilitador entre o Estado e os atores locais.

Eles mesmos reconhecem que seu papel e estatuto, por ser provisório, são muitas vezes mal definidos. Como lembra Guanzirolli (2006), "tais agentes são na realidade, agentes de intervenções que substitui o ator local". Para o autor, o processo de elaboração do "plano", tem como objetivo fundamental contribuir, via mobilização social dos atores para produzir uma inclusão social e transformar-los em protagonistas. Por outro lado, significa que, aqueles que, se comportam como atores de decisão (funcionários municipais, etc.) assumem um papel de agente de desenvolvimento.

### **Os projetos de ação territorial**

De maneira geral, os projetos definidos na instância do CEAAF, são ainda de caráter pontual, com fraco impacto territorial, referem-se a um público reduzido a certos segmentos de agricultores familiares. Tais projetos não apresentam, por conseguinte mudanças substanciais no que diz respeito ao conjunto do Território Portal da Amazônia. A ideia de mecanismo de "controle social", adotada como perspectiva de gestão social pelo MDA é ambígua: não se pode pedir aos atores menos dotados em recursos que sejam ao mesmo tempo, os que elaboram os projetos e que asseguram o controle sua implementação.

Constatamos, igualmente, a dificuldade de estabelecer um plano ou estratégias que visam a integração das ações de caráter territorializada entre os Consórcios intermunicipais de Desenvolvimento e o PDSTR do MDA-SDT. Algumas limitações são indicadas pelos proponentes dos projetos:

- Problemas de planejamento e de gestão: Por exemplo, em vez construir um grande entreposto de comercialização centralizado no município de Terra Nova do Norte, seria mais prático dispor de uma rede de várias estruturas localizadas em cada município. O



Centro de compostagem do município de Nova Santa Helena, por exemplo, funciona de forma intermitente, por falta de planejamento e gestão dos pedidos. No entanto, subvalorizado, pois os custos de transporte não permitem de entregar o produto no conjunto deste vasto território. Este problema deve-se à dificuldade de estabelecer uma relação formal do CEAFF com os Prefeitos Municipais, sendo que a maioria desqualifica a política territorial federal. Por conseguinte, há dificuldade em estabelecer um co-financiamento (contrapartida local exigido pelo MDA) com vários municípios.

- Mencionam dificuldades para implementar projetos que possam traduzir-se efetivamente em estratégias convergentes e complementares: a maioria dos projetos refere-se escala municipal e uma abordagem setorial, mesmo se forem concebidos para ter uma dimensão territorial.

- Ao invés de proporem novos projetos, alguns atores consideram que seria mais eficaz, reforçar primeiro os projetos já instaurada;

- Constata-se uma falta de criatividade para adaptar no âmbito do CEAAF e o PDSTR como nos Consórcios Intermunicipais, as iniciativas alternativas de agricultura sustentável (agroecologia e transformação artesanal dos produtos, pequenas agroindústrias, preservação dos fogos de floresta, recuperação dos pastos degradados, proteção das fontes e floresta, etc.), implementada pelos movimentos sociais da agricultura familiar.

### **A questão do desenvolvimento sustentável**

Para além destas limitações, a dimensão do Território Portal da Amazônia dificulta a gestão e a adequação dos projetos, em especial no que se refere ao desenvolvimento sustentável. É impossível ou difícil resolver as questões prioritárias: o acesso a terra, a regularização fundiária, o controle do desmatamento ilegal e o desenvolvimento de projetos coletivos. A escala de soluções dos principais problemas ambientais: proteção das reservas florestal e das fontes ou cursos de água, degradação acelerada das pastagens e das microbacias. Estas questões prioritárias não podem ser tratadas à escala de projetos que abrangem menos 5 a 10 municípios. A dimensão ambiental da sustentabilidade é ausente na maioria dos projetos propostos. A tentativa isolada de gestão de uma cooperativa que administra uma usina de compostagem, situado na extremidade do território, por exemplo, é limitado pelos custos de transporte e de transação para a distribuição do produto.

O principal avanço do PDSTR no Território do Portal de Amazônia é a existência de um espaço de discussão de problemas e projetos, aberto aos agricultores familiares, e o

fortalecimento das capacidades deste segmento, graças às capacitações e o processo de aprendizagem na negociação e da ação coletiva.

No contexto dos Consórcios Intermunicipais, constata-se uma forte tendência ao fortalecimento dos projetos meramente econômicos, produtivistas e técnicos e de infraestrutura, sem consideração das realidades sociais e ambientais. Esta dinâmica conduz ao fortalecimento das ações voltadas para os projetos de pecuária de leite, piscicultura e das cadeias produtivas (leite, fruticultura, apicultura, etc.). As observações mostraram, igualmente, a ausência de espaço ou mesmos de mecanismos de participação. Não há instância que assegura a participação da sociedade civil no processo de decisão, planejamento e a avaliação das ações da política dos Consórcios Intermunicipais. As únicas abordagens diagnosticadas são estudos de cadeias produtivas executados no âmbito dos Consórcios. São os prefeitos, reunidos em espaços fechados, que tomam as decisões relativas às ações e as estratégias a serem implementadas. Pode-se considerar que esta estrutura, contrariamente à política federal da gestão territorial, não favorece a inovação, nem a aprendizagem via a apropriação dos projetos pelas populações.

As análises das ações de desenvolvimento rural dos Consórcios revelaram que os projetos, efetivados depois de dois anos de funcionamento e de financiamento, limitam-se à compra de máquinas para a recuperação e manutenção de estradas, à exemplo das patrulhas mecanizadas. Trata-se de intervenções que favorecem mais os grandes produtores (pecuaristas) que os pequenos agricultores que vivem, sobretudo, da produção familiar. Além disso, a visão estritamente setorial e produtivista do desenvolvimento corresponde, de fato, aos interesses do governo do Estado de Mato Grosso e aos coordenadores MT Regional, que supervisionam os Consórcios Intermunicipais.

Por último, observa-se que as estratégias dos projetos dos Consórcios, geralmente, são orientadas por abordagens setoriais e de natureza, principalmente, técnica e econômica. Isto pode corresponder, por parte dos agricultores e dos técnicos locais, a prioridade para resolver problemas urgentes (estradas, infra-estruturas e informações). Além disso, a política do governo Mato Grosso corresponde a uma visão estritamente setorial e produtivista do desenvolvimento da região: fortalecer a criação de gado extensiva ao exemplo do projeto “Balde Cheio” e construir uma usina de biodiesel que interessa, sobretudo, os produtores de soja, etc.

## **5. Conclusões: interações fragilizadas**

Ao final das nossas primeiras reflexões sobre a aplicação da política de desenvolvimento territorial rural no Território Portal da Amazônia, podemos observar que a agricultura familiar constituiu o ponto central das discussões na Comissão Executiva das Ações da Agricultura Familiar (CEAAF). Entretanto, os debates mostraram uma forte diferenciação de concepções quanto a definição da agricultura familiar e os projetos relacionados a este segmento: uma agricultura mais sustentável e mais agroecológica, associada à pequenas unidades de transformação descentralizadas ou uma agricultura especializada na criação de gado leiteiro e dependente da cadeia da pecuária, gerida pela agroindústria e as grandes fazendas de criação de gado. Esta diferenciação é muito nítida, tanto entre duas grandes categorias de conselheiros e de atores locais (técnicos e movimentos sociais), quanto entre os técnicos vinculados ao governo.

O esforço de formação inicial dos novos “assessores territoriais”, pelo MDA, não foi executada. Os novos programas de desenvolvimento fundados sobre a abordagem territorial induzem uma redefinição de relação entre os atores (públicos e privados), promovendo a acúmulo de experiências, proporcionando aprendizagens ou apropriação dos mecanismos das políticas públicas. Esta nova configuração alterou as atitudes e as práticas dos atores, mas também suas capacidades de mobilização, integração e de adaptação às novas lógicas de concertação local.

Entretanto, estas estratégias não são suficientes para assegurar um desenvolvimento sustentável, que possa diminuir as desigualdades sociais e econômicas no meio rural da região e preservar os recursos naturais ameaçados. A persistência da exclusão e os conflitos sociais e ambientais, mostram efetivamente a necessidade de se levar em conta uma nova visão estratégica de desenvolvimento, que possa desencadear resultados sociais, políticos, econômicos e ambientais, realmente duradouros. Faltam ainda instrumentos e instâncias que reforçam a mobilização, a articulação e a integração das iniciativas federais com as do Estado de Mato Grosso. Neste contexto, convém observar “que inicialmente a escolha do governo federal para o tema integrador do território e para as políticas territorializadas foi precisamente incidir sobre a desarticulação das políticas contraditórias e obrigar as instituições a coordenar-se e abandonar sua abordagem setorial para uma visão mais global dos problemas” (Pasquis et al., 2007).

De fato, não existem estruturas ou mecanismos de coordenação entre as duas abordagens de política pública (federal e do Estado de Mato Grosso). Ambos os instrumentos apresentam limites e dificuldades estratégicas no que se refere às ações

territorializadas. Os dois instrumentos institucionais são marcados fortemente por ações setoriais. Por fim, a complexidade e diversidade identificadas no Território Portal da Amazônia exigem estratégias, dispositivos e arranjos institucionais, diversos e distintos.

## 6. Referências bibliográficas

Abramovay, R., Desenvolvimento territorial e capital social. In: Sabourin, Eric, Teixeira, Olívio. (Org.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Petrolina: Embrapa, v., 2001, p. 87-101.

Abramovay, R., Para una teoría de los estudios territoriales. In: Mabel Manzanal; Guillermo Neiman; Mario Lattuada. (Org.), *Desarrollo rural - Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus, 2006, v., p. 51-70.

Argyris, C., *Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Dunod, Paris, 2000.

Bandeira, Pedro., *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Textos para discussão Nº 63. Brasília, 1996, IPEA.

Beduschi Filho, L. C.; Abramovay, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. In: *Nova Economia*, Belo Horizonte, 14 (3). 35-70 setembro-dezembro de 2004. Disponível também: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Juiz de Fora – MG, 2003.

Bekcer, Berta, *O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo*, In: Becker, Berta K.; Costa, Rogério K.; Silveira, Carmem B.; (orgs.) *Abordagens Políticas da Espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, 1992 [1977], *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Points Essais, Paris, 500 p.

Di Méo G. et Buleon P., 2005. *L'espace social, lecture géographique des sociétés*. Armand Colin, 303 p.

DI MEO, G., *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 1998.

Gilly, J.-P. et Pecqueur, Y. 1995. « La dimension locale de la régulation » dans R. Boyer et Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation – État des savoirs*, Paris : La Découverte, 305 p. Cité par Ayeva T., (2003) *Gouvernance locale et renforcement des capacités, quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable*. Québec Centre de recherche pour le développement territorial disponible sur Internet à l'adresse [http://nre.concordia.ca/ftp2004/gouvernance\\_2004/Rapport\\_Gouvernance\\_3\\_Ayeva.pdf](http://nre.concordia.ca/ftp2004/gouvernance_2004/Rapport_Gouvernance_3_Ayeva.pdf)

Guanziroli, Buainain et al. “*Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI*”. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2001.

Guanziroli, Carlos Henrique., *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Rio de Janeiro: UFF-Economia, *Textos para discussão*, nº 188, 2006.

Isla, Anne et Baron, Catherine. 2004. *Développement durable et gouvernance : quelles valeurs communes pour un modèle d'accessibilité à l'eau potable dans les villes d'Afrique sub-saharienne ?* Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-isla.pdf>

Jara, Carlos Julio,. *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local*. Brasília: IICA: Recife: Secretaria do Planejamento do estado de Pernambuco. SEPLAN, 1998.

Ministério de Desenvolvimento Agrário Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2003. *Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável*, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 35p.

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. *Marco Referencia para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Documentos Institucionais, Nº 02, Brasília, 2002.

Ortega, A. C., *Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil: Limites e potencialidades dos Consads*. CONSADs. In: X Congresso Internacional del CLAD, 2005, Santiago do Chile. Anales del X Congreso Internacional del CLAD. Santiago do Chile : Clad, 2005. v. 1. p. 1-19.

Pasquis, R., et al.,. *Développement territorial en Amazonie: défis et enjeux*. Congrès bisannuel du GIS, réseau Amérique latine, territoires et sociétés dans les Amériques, Rennes 15-17 novembre 2007.

Piraux M.,. Dinâmicas territoriais, definição e análise: aplicação no Nordeste do Brasil. In: Da Silva Aldenor Gomes (ed.), Cavalcanti Josefa Salete Barbosa (ed.), Wanderley Maria de Nazareth (ed.). *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009, p. 31-54.

Sabourin, Eric. *Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, estratégias e atores: as especificidades do caso brasileiro*. In: Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais. SABOUIN, E. e TEIXERA, O. Editores Técnicos. CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, Brasília, Brasil, 2002, pp 21-37.

Santos, Milton, *A natureza do espaço*, Edusp, São Paulo, 2006.

Santos, Milton, *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Schneider, Sergio, A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e suas Articulações Externas. *Revista Sociologias*. nº 11, jan./mar, 2004, p.88-125.

Stocker G., 1998. «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», in Revue internationale des sciences sociales, nº 155, mars 1998.

Teisserenc, Pierre. « Postface : la production de l'action locale », in Pierre TEISSERENC (dir.), *La mobilisation des acteurs dans l'action publique locale*. Au Brésil, en France et en Tunisie, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 269.

Zapata, Tânia,; Amorim, Mônica; Arns, Paulo César,. *Desenvolvimento territorial à distância*. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2007.